The Privacy Commissioner of Canada

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

102-06671/

Report to Parliament Concerning

Substantially Similar Provincial Legislation

The Privacy Commissioner of Canada
112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-8210, 1-800-282-1376
Fax (613) 947-6850
TDD (613) 992-9190

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2002
Cat. No. IP34-11/2002
ISBN 0-662-66621-6

This publication is also available on our Web site at www.privcom.gc.ca

The Privacy Commissioner of Canada

112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3
Tel.: (613) 995-8210
Fax: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
Tél.: (613) 995-8210
Télec.: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

May 2002

The Honourable Daniel Hays
The Speaker
The Senate of Canada

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit to you my Report to Parliament Concerning Substantially Similar Provincial Legislation.

Under the *Personal Information Protection and Electronic Documents (PIPED) Act*, I am required to report annually to the Parliament of Canada on the extent to which the provinces have enacted legislation that is "substantially similar" to the *PIPED Act*.

Although I touched on this issue in my 2000-2001 Annual Report to Parliament, this is my full report on the matter to date.

Yours sincerely,

George Radwanski
Privacy Commissioner of Canada

The Privacy Commissioner of Canada

112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3
Tel.: (613) 995-8210
Fax: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
Tél. : (613) 995-8210
Télec. : (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

May 2002

The Honourable Peter Milliken
The Speaker
The House of Commons

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit to you my Report to Parliament Concerning Substantially Similar Provincial Legislation.

Under the *Personal Information Protection and Electronic Documents (PIPED) Act*, I am required to report annually to the Parliament of Canada on the extent to which the provinces have enacted legislation that is "substantially similar" to the *PIPED Act*.

Although I touched on this issue in my 2000-2001 Annual Report to Parliament, this is my full report on the matter to date.

Yours sincerely,

George Radwanski
Privacy Commissioner of Canada

Report to Parliament Concerning Substantially Similar Provincial Legislation

Introduction

Subsection 25(1) of the *Personal Information Protection and Electronic Documents (PIPED) Act* requires me to report annually to the Parliament of Canada on the "extent to which the provinces have enacted legislation that is "substantially similar" to the *PIPED Act*.

In my 2000-2001 Annual Report to Parliament, which I tabled on December 12, 2001, I touched briefly on how I propose to interpret "substantially similar" and provincial legislative initiatives to regulate the private sector. I am now reporting more fully on the matter of substantially similar provincial legislation.

As I discuss below, every province has sectoral laws that contain provisions providing limited protection of personal information and some provinces have passed more detailed legislation dealing with personal health information. These sector-specific laws provide important but fragmentary protection.

A few provinces have taken preliminary steps towards introducing comprehensive legislation to control the collection, use and disclosure of personal information in the private sector. Other provinces may be considering similar legislation. Such legislation would subsume some of these sector-specific laws. Until it becomes clearer which provinces will pass such legislation, I will refrain from commenting on this sector specific legislation.

However, I will take this opportunity to provide my assessment of Quebec's comprehensive private sector legislation, the *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector.*

Background

Paragraph 26(2)(b) of the *PIPED Act* gives the Governor in Council the power to:

> "if satisfied that legislation of a province that is substantially similar to this Part applies to an organization, a class of organizations, an activity or a class of activities, exempt the organization, activity or class from the application of this Part in respect of the collection, use or disclosure of personal information that occurs within that province."

The intent of this provision is to allow provinces and territories to regulate the personal information management practices of organizations operating within their borders.

Once the Governor in Council has issued an Order declaring legislation to be substantially similar, only personal information that flows across provincial or national borders will be subject to the *PIPED Act*. The *PIPED Act* will continue to apply within a province to the activities of organizations that are under federal jurisdiction such as banking, broadcasting, telecommunications and transportation.

The *PIPED Act* does not provide any explicit guidance in terms of the criteria to be used in determining whether or not legislation enacted by a province is substantially similar. Nor does the *Act* provide any guidance in terms of the process that would trigger a determination of substantially similar.

My Determination of "Substantially Similar"

In assessing provincial legislation, I will interpret substantially similar to mean equal or superior to the *PIPED Act* in the degree and quality of privacy protection provided. The federal law is the threshold or floor. A provincial privacy law must be at least as good, or it is not substantially similar.

To be considered substantially similar, any provincial legislation will have to contain, at a minimum, the ten principles set forth in Schedule 1 to the *PIPED Act*. While I consider all ten principles of this code to be interrelated and equally important, I consider consent and access and correction rights, along with the reasonable person test to be the key components in making an assessment of substantially similar. In addition, any provincial law would need to provide for effective oversight and redress.

Consent

The federal law says that consent must be informed and that an organization may only collect, use or disclose personal information about an individual with the individual's consent except in certain limited circumstances that are set out in the *Act*.

After collection, personal information can only be used or disclosed for the purpose for which consent was given, except in certain circumstances that are set out in the *Act*.

Reasonable Person Test

The reasonable person test provides another important check on organizations. The law states that the collection, use, and disclosure of personal information must be limited to purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.

This test prevents organizations from using overly broad or vague statements of the purposes for which information is being collected and from coercing individuals to give consent.

Access and Correction Rights

Individuals must have the right to access personal information that organizations have about them and to correct any information that is incorrect (or to have any disagreement noted and provided to any party who received the information).

Oversight

Where an individual is of the opinion that his or her privacy rights have been violated or that the privacy law has not been respected, the individual must have the ability to complain to a fully independent oversight body with the specific mandate to resolve complaints, thoroughly investigate, mediate, conciliate and make recommendations or issue orders. Such an oversight body also must have the full range of investigative powers to seize documents, enter premises, compel testimony and initiate audits of an organization's practices.

Redress

Following a complaint, and the issuance of my report, the federal *Act* allows the complainant (or myself directly) to apply for a hearing in the Federal Court of Canada. The complainant or I can ask the court to order the organization in question to correct its information handling practices and make public the steps it has taken to do so. The court can be asked to award damages to the complainant.

Decisions of the Federal Court can be appealed to the Federal Court of Appeal and with leave to the Supreme Court of Canada.

There must be corresponding redress provisions in any provincial legislation which purports to be "substantially similar".

Industry Canada's Process for Assessing Substantially Similar

Following discussions with my office, the Department of Industry published a notice in the *Canada Gazette* Part I (September 22, 2001) setting out the process that the department will follow for determining whether provincial/territorial legislation will be deemed substantially similar.

The process will be triggered by a province, territory or organization advising the Minister of Industry of legislation that they believe is substantially similar to the *PIPED Act*. The Minister may also act on his or her own initiative and recommend to the Governor in Council that provincial or territorial legislation be designated as substantially similar.

The Minister will seek the Privacy Commissioner's views on whether or not legislation is substantially similar and include the Commissioner's views in the submission to the Governor in Council.

The process also provides for an opportunity for the public and interested parties to comment on the legislation in question.

According to the *Canada Gazette* notice, the Minister will expect substantially similar provincial or territorial legislation to:

- incorporate the ten principles in Schedule 1 of the *PIPED Act*;
- provide for an independent and effective oversight and redress mechanism with powers to investigate; and
- restrict the collection, use and disclosure of personal information to purposes that are appropriate or legitimate.

Provincial Public Sector Legislation

New Brunswick's *Protection of Personal Information Act* came into force in April 2001. Prince Edward Island's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* received Royal Assent on May 15, 2001, and will come into force in November 2002. With the introduction and passage of these two *Acts*, every province and territory in Canada with the exception of Newfoundland and Labrador now has statutory protection for personal information held by government departments and agencies.

Provincial Private Sector Legislation

To date, Quebec is the only province in Canada with comprehensive legislation that applies to personal information in the private sector. The *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector* came into effect, with a few exceptions, on January 1, 1994. The legislation sets out detailed provisions that enlarge upon and give effect to the information privacy rights in Articles 35 to 41 of the Civil Code of Quebec.

Four other provincial governments – New Brunswick, British Columbia, Manitoba and Ontario – have explored legislative options for the comprehensive regulation of the collection, use, and disclosure of personal information in the private sector.

New Brunswick's Department of Justice issued *Privacy Discussion Paper # 2* in May 1998. One of the purposes of the paper was to ask "whether data protection legislation is also needed in the private sector and, if so, what it should say." The first discussion paper dealt with public sector legislation.

The Manitoba Ministry of Consumer and Corporate Affairs released a discussion paper, *The Protection of Personal Information in the Private Sector*, in March 1999. This was followed up by a series of public meetings in communities throughout Manitoba.

The government of British Columbia released a discussion paper in October 1999, *Protecting Personal Privacy in the Private Sector.* A Special Committee on Information Privacy in the Private Sector held public hearings on the discussion paper in January 2000.

These discussion papers were issued by governments that have since been voted out of office. However, in February 2002, the new British Columbia Minister of Management Services did state that the government intends to introduce legislation to protect personal information held by the private sector.

The Government of Ontario released a discussion paper in July 2000 on a proposed Ontario privacy act. This was followed by draft legislation that was issued for comments on February 4, 2002. The new legislation is called the *Privacy of Personal Information Act, 2002.*

The document released by the Ontario Ministry of Consumer and Business Services is both draft legislation and a consultation paper. Individuals and organizations were invited to comment on the legislation until March 31, 2002. There are 19 sets of questions throughout the document to help individuals and organizations frame their comments.

The proposed legislation will apply to the private sector, the health sector, and organizations such as charities, professional associations, religious groups and universities. The legislation will not apply to personal information collected, used or disclosed for personal non-commercial purposes or to personal information an organization collects, uses or discloses for artistic, journalistic or literary purposes. Similarly, the *PIPED Act* does not apply to personal information collected, used or disclosed for these purposes.

Provincial Sector Specific Legislation

Many provincial sector specific laws include provisions dealing with the protection of personal information. Every province except New Brunswick has legislation dealing with consumer credit reporting. These *Acts* typically impose an obligation on credit reporting agencies to ensure the accuracy of the information, place limits on the disclosure of the information and give consumers the right to have access to, and challenge the accuracy of, the information.

Many *Acts* impose obligations limiting the disclosure of information. Several provinces have passed legislation that imposes restrictions on the disclosure of personal information by private investigators. Laws governing credit unions typically have provisions dealing with the confidentiality of information relating to members' transactions. There are a large number of provincial *Acts* that contain confidentiality provisions concerning personal information collected by professionals.

The Health Sector

The provinces of Alberta, Manitoba and Saskatchewan have all passed health-specific privacy legislation. The legislation in Manitoba and Alberta is currently in force. Saskatchewan has not announced when its legislation will come into force.

All three laws establish rules for the collection, use and disclosure of personal health information. They each set out rights of access and correction as well as the right to request a review by an oversight body, who can investigate complaints.

These laws apply to personal health information held by provincial government ministries, hospitals, regulated health professions (such as physicians, pharmacists, dentists, registered nurses), laboratories and other health care facilities.

Quebec's *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector* covers health information in the private sector. It applies to all enterprises in Quebec, including private sector organizations that deliver health services, as well as any professional who operates a practice. Quebec's *Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information* applies to the remainder of the health sector.

British Columbia does not have specific health sector legislation, but its public sector legislation, the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, covers health information held by all publicly funded health organizations and health care providers, including clinics, universities and hospitals.

In 1995 the scope of the *Act* was expanded to include all self-governing professional bodies. These bodies include the College of Physicians and Surgeons, the College of Dental Surgeons, the College of Pharmacists, Registered Nurses Association and the Health Professions Council. Practitioners in private practice and private clinics and laboratories fall outside the scope of the *Act*.

In December 2000, Ontario introduced Bill 159, the *Personal Health Information Privacy Act*. This bill died on the order paper when the provincial legislature prorogued on March 2, 2001.

Ontario has now decided to include health specific provisions in its general private sector legislation, the *Privacy of Personal Information Act, 2002*. The draft Ontario legislation will apply to all health care providers except aboriginal and spiritual healers, and midwives working within their own communities.

The *PIPED Act* will not apply to the intraprovincial collection, use or disclosure of personal information in the course of commercial activities by organizations subject to provincial law until January 1, 2004. As January 1, 2004 approaches, the intentions of the provinces may become clearer.

Against this background, I will now turn to commenting on the only comprehensive provincial private sector legislation currently in effect, Quebec's *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector*.

Quebec's *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector*

Quebec's *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector* is structured very differently from the *PIPED Act*. Nonetheless, the overall thrust and the general intent of the two *Acts* are similar. Both *Acts* are based on the Organization for Economic Co-operation and Development *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Information*.

The two *Acts* are generally similar in terms of scope and application: the definitions of personal information are similar; both apply to employee information; and both have a journalistic exception, although the *PIPED Act* exception includes artistic or literary purposes. The most significant difference in terms of application is that the Quebec legislation also applies to non-commercial organizations. (The Quebec legislation uses the term "enterprises" and persons. I have used the term organizations for the sake of consistency.)

Legislation has been introduced to amend the Quebec *Act*. The most significant proposed amendments include:

- Personal information held by professional bodies will be covered;
- An organization must take special measures to help individuals with disabilities gain access to their information;
- An organization may charge for special measures taken to provide access;
- Consent is not required for disclosures for archival purposes;
- Consent is not required for disclosure of information that is over 100 years old or relates to an individual who has been dead for over 30 years;
- No health information can be disclosed without consent in a way that identifies an individual unless the information is over 100 years old;
- Consent is not required for the disclosure of personal information considered by law to be public; and
- An organization's obligation to ensure compliance with the Quebec legislation when disclosing information outside Quebec extends to any information not just that of Quebec residents.

On balance, the proposed amendments, if passed, will strengthen the legislation with the exception of new disclosures without consent. However, these disclosures are generally consistent with the *PIPED Act*.

In addition to the Quebec legislation and the provincial public sector legislation, the Quebec Civil Code and the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms provide important privacy rights. The Civil Code was completely updated in 1993. Articles 35 to 41 of the Code deal specifically with privacy protection. Articles 35 and 36 address territorial privacy, for example stalking, and a general privacy tort. Articles 37 to 41 contain broad data protection principles such as limiting collection, requirements for consent, and access and correction rights.

Assessment of Substantially Similar

In assessing the legislation, I have looked for the ten principles set forth in Schedule 1 to the *PIPED Act*. I have placed particular emphasis on five components of the *PIPED Act*: consent, the reasonable person test, access and correction rights, oversight, and redress.

The Ten Principles

All of the ten principles are readily apparent in the Quebec legislation except for the accountability principle and the openness principle.

The accountability principle states:

> "An organization is responsible for personal information under its control and shall designate an individual or individuals who are accountable for the organization's compliance with the following principles."

The openness principle states:

> "An organization shall make readily available to individuals specific information about its policies and practices relating to the management of personal information."

There is no provision in the Quebec legislation that specifically requires an organization to designate an accountable individual. However, the legislation does establish a clear accountability process. Organizations can only collect information for a serious and legitimate purpose; they are required to protect the information; and they can be held accountable if they fail to abide by the requirements in the legislation.

There is no specific requirement in the Quebec legislation that organizations be "open about their policies and practices". There are two sections in the Quebec legislation that address openness indirectly. Section 79 requires "personal information agents" – credit reporting agencies – to make their activities known to the public by means of notices published periodically in the press. Section 8 requires an organization, when collecting information from an individual,

to inform the individual of the object of the file, the use that will be made of the information, the categories of person within the organization who will have access to the information, the place where the file will be kept, and his or her access and correction rights.

Consent

The *PIPED Act* requires:

> "The knowledge and consent of the individual are required for the collection, use, or disclosure of personal information, *except where inappropriate.*" (Principle 4.3)

> "Consent is required for the collection of personal information and the subsequent use or disclosure of this information." (Principle 4.3.1)

The Quebec legislation states:

> "Any person collecting personal information relating to another person may collect such information only from the person concerned, unless the latter consents to collection from third persons." (section 6)

> "Consent to the communication or use of personal information must be manifest, free and enlightened, and must be given for specific purposes. Such consent is valid only for the length of time needed to achieve the purposes for which it was requested.
>
> Consent given otherwise than in accordance with the first paragraph is without effect." (section 14)

Section 14 of the Quebec legislation does not mention collection, suggesting that consent is not required for collection. However, section 6 requires that information must be collected from the person concerned unless the latter consents to collection from third parties, thus effectively providing for consent. (If the information is being provided by the person concerned, consent is implied.) As well, an amendment has been proposed that would add the term collection to section 14. If passed, this amendment would bring a highly welcome element of additional clarity.

The term "manifest" in section 14 of the Quebec legislation means clear, and unequivocal and precise. The term enlightened is generally equivalent to the requirement in the *PIPED Act* that consent must be accompanied by knowledge of the purpose(s) for which the information is to be used (Principle 4.3.2). The Quebec legislation requires that consent be free: the *PIPED Act* (Principle 4.4.2) states that consent for collection must not be obtained through deception while Principle 4.3.3 states that an organization cannot require someone to consent to collection, use or disclosure beyond that required for explicitly specified purposes.

On balance, the general consent requirement in the Quebec legislation is at least as strong as in the *PIPED Act*.

Both the *PIPED Act* and Quebec's *Act* have exceptions allowing collection, use or disclosure without consent.

The Quebec legislation provides that an organization may only collect personal information from a third party without consent if the law so authorizes, or if the personal information is being collected for a serious and legitimate reason. In the latter case, one of the following conditions must apply: the information cannot be collected from the individual concerned "in due time" or collection from a third party is necessary to ensure accuracy.

Unlike the *PIPED Act*, the Quebec legislation does not contain any clearly defined circumstances where information can be used without consent. However, some of the disclosures without consent discussed below, such as the nominative lists, information disclosed for research purposes or for the purpose of recovering a debt, also involve a use without consent.

With respect to disclosure without consent, the *PIPED Act* lists 14 circumstances, the Quebec legislation slightly fewer. One noteworthy difference is the nominative list exception in the Quebec legislation. A nominative list is simply a marketing list – names, addresses and telephone numbers. The Quebec legislation allows an organization to communicate a nominative list to a third party without consent, provided a contract prevents the information from being used for any purpose other than "commercial or philanthropic prospection", the people on the list have a chance to opt out, and the communication does not "infringe upon the privacy of the persons concerned". This last qualification is presumably meant to address situations in which the source of the list, for example a magazine, might potentially reveal sensitive information such as a medical condition.

In some cases, when information is disclosed without consent, for example for research purposes or for the recovery of debts, the Quebec legislation requires that these disclosures be entered in the individual's file. Under the *PIPED Act*, an organization has to inform the Commissioner before information is disclosed, without consent, for statistical, scholarly or research purposes. More generally, Principle 4.9.1 requires an organization to provide, upon request, an account of third parties to which personal information has been disclosed.

Both pieces of legislation have relatively broad exemptions allowing disclosure without consent for law enforcement purposes.

On the whole, the situations when consent is not required for collection, use or disclosure are roughly similar in the two *Acts*.

Access and Correction Rights

The Quebec legislation has a strong right of access. In response to a written request, an organization must "confirm the existence of the file and communicate to the person any personal information concerning him".

An organization must reply to a written access or rectification request within 30 days and there is currently no right of extension.

(The *PIPED Act* allows for an extension on limited grounds provided the individual is informed.) No fee can be charged for access to the information, but a reasonable charge can be required for reproduction or transmission of the information.

Certain exceptions to access apply. The widest general exception is set out in Article 39 of the Civil Code that allows access to be denied when there is a "serious and legitimate reason for doing so". The other access exceptions in the Quebec legislation are similar to those in the *PIPED Act*. The Quebec legislation does not contain a "confidential commercial information" exception as is found in the *PIPED Act*.

The Commission's public order remedy for access is quick, can be held in the applicant's county of residence and is only used if the Commissioner cannot mediate the dispute.

On balance, the access and correction rights under the Quebec legislation are at least as strong as under the *PIPED Act*.

With respect to correction, where there is a disagreement relating to a request for correction, the organization holding the file must prove that the file need not be rectified. Under the *PIPED Act*, the burden of proof lies with the individual.

Oversight

La Commission d'accès à l'information (the Commission) is vested with the oversight authority to monitor the operation of the legislation.

The Commission has the authority to:

- receive complaints;
- initiate investigations;
- compel the production of information;
- enter premises;
- examine and make copies of relevant information;
- determine its own investigative procedures;
- mediate disputes;
- refuse to examine a matter it considers frivolous or made in bad faith;
- recommend remedial measures that are appropriate to ensure the protection of the personal information;
- order remedial measures;
- fix time limits for the implementation of these measures;
- disclose information about an organization's non-compliance; and
- issue final decisions on matters of fact.

The Commission is required to render a decision in writing concerning every disagreement submitted to it.

The Commission has all the powers of a court of law.

The Privacy Commissioner's authority under the *PIPED Act* is similar except that the Commissioner cannot issue orders.

The Quebec legislation gives the Commission strong oversight powers that are at least equal to those of the federal Privacy Commissioner under the *Act*.

Redress

As discussed above, the Commission has extensive powers. In terms of redress, these include the powers:

- to make any order it considers appropriate to protect the rights of the parties and rule on any issue of fact or law;
- to order a person carrying or an enterprise to communicate or rectify personal information or refrain from doing so;
- after an inquiry, to recommend or order the application of such remedial measures as are appropriate to the protection of personal information; and
- to designate a person to "attempt to bring parties to an agreement".

Any order of the Commission is enforceable as a court order.

The Commission's orders can be appealed to the Court of Quebec, with leave, on any question of law or jurisdiction. The decision of the Court of Quebec is without appeal.

Organizations that collect, hold, communicate to third persons or use personal information in contravention of the *Act* are liable to fines of $1,000 to $10,000 for an initial offence and fines of $10,000 to $20,000 for a subsequent offence. In the case of personal information agents (organizations that maintain and disclose credit files and reports), the fines range from $6,000 to $12,000 for a first offence and from $10,000 to $20,000 for a subsequent offence.

Under the *PIPED Act* there are three offences subject to a fine:

- failing to retain information that is the subject of an access request;
- dismissing or harassing an employee who is a whistleblower; and
- obstructing the Commissioner in the course of an investigation or an audit.

Offenders can be fined up to $10,000 on summary conviction or up to $100,000 on indictment.

Wronged individuals can seek redress and damages under either the Civil Code or Quebec's private sector legislation, except for matters relating to access and correction rights. The Civil Code specifically transfers responsibility on this matter to the legislation. Seeking redress under the Civil Code involves launching a lawsuit, with all the costs and possible rewards this entails. Seeking redress

under the *Act* is much easier and less costly, but not necessarily as effective, far-reaching or financially rewarding, assuming one wins.

The *PIPED Act* gives the Privacy Commissioner considerable latitude in terms of assisting individuals who have filed a complaint and who wish to pursue the matter in the Federal Court.

Comparing the redress provisions in the two *Acts* is difficult because of the role of the Civil Code and because the powers and the roles of the Commission and the Privacy Commissioner differ. Nonetheless, I believe that the redress provisions in the Quebec legislation are equally effective.

Reasonable Person Test

The reasonable person test in the *PIPED Act*, subsection 5(3), states:

> "An organization may collect, use or disclose personal information only for purposes that a reasonable person would consider are appropriate in the circumstances."

One of the reasons the reasonable person test was added during the legislative process was to prevent organizations from using overly broad or vague purpose statements and then collecting information to fulfil these broad purposes. The reasonable person test effectively addresses a weakness in the CSA Code (Schedule 1). Even with consent, an organization may only collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.

The Quebec legislation does not have a reasonable person test as such, but it does state that an organization may only establish a file on another person for a serious and legitimate reason and that the information collected must be necessary for the defined object of the file (sections 4 and 5).

Section 9 states that an organization shall not refuse to respond to a request for a good or a service or a request relating to employment because an applicant refuses to disclose personal information, unless the information is necessary for performance of a contract or the collection is authorized by law. In case of doubt, personal information is considered to be non-necessary. This last provision shifts the burden of proof to justify collection on to the organization.

Although the Quebec legislation does not use the term "reasonable person", I believe that the provisions cited above are similar in intent and effect in terms of limiting unnecessary collection, use or disclosure.

Conclusion

Based on the foregoing analysis, I believe that Quebec's *Act Respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector* legislation is substantially similar to the *PIPED Act* in terms of the extent to which it protects personal information.

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

The Privacy Commissioner of Canada

Rapport au Parlement relativement aux

lois provinciales essentiellement similaires

Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada
112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-8210, 1-800-282-1376
Téléc. (613) 947-6850
ATS (613) 992-9190

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2002
N° de cat. IP34-11/2002
ISBN 0-662-66621-6

Cette publication est également disponible sur notre site Web à www.privcom.gc.ca

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
Tél. : (613) 995-8210
Téléc. : (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

The Privacy Commissioner of Canada

112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3
Tel.: (613) 995-8210
Fax: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

Mai 2002

L'honorable Daniel Hays
Président
Le Sénat du Canada

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous remettre mon Rapport au Parlement sur les lois provinciales essentiellement similaires.

Aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, je suis tenu de rendre compte chaque année au Parlement du Canada de la mesure avec laquelle les provinces ont promulgué des lois « essentiellement similaires » à la loi précitée.

Bien que j'aie évoqué la question dans le Rapport annuel au Parlement 2000-2001, le document que je vous présente aujourd'hui constitue mon rapport le plus complet sur la question à ce jour.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le commissaire à la protection
de la vie privée du Canada,

George Radwanski

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
Tél. : (613) 995-8210
Téléc. : (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

The Privacy Commissioner of Canada

112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3
Tel.: (613) 995-8210
Fax: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

Mai 2002

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous remettre mon Rapport au Parlement sur les lois provinciales essentiellement similaires.

Aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, je suis tenu de rendre compte chaque année au Parlement du Canada de la mesure avec laquelle les provinces ont promulgué des lois « essentiellement similaires » à la loi précitée.

Bien que j'aie évoqué la question dans le Rapport annuel au Parlement 2000-2001, le document que je vous présente aujourd'hui constitue mon rapport le plus complet sur la question à ce jour.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le commissaire à la protection
de la vie privée du Canada,

George Radwanski

Rapport au Parlement relativement aux lois provinciales essentiellement similaires

Introduction

L'article 25(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDÉ)* exige que je dépose devant le Parlement un rapport annuel « sur la mesure dans laquelle les provinces ont édicté des lois essentiellement similaires » à la *LPRPDÉ*.

Dans le rapport annuel de 2000-2001 au Parlement, que j'ai déposé le 12 décembre 2001, j'ai brièvement abordé la méthode que je propose en vue d'interpréter la nature « essentiellement similaire » et les initiatives législatives provinciales en vue de réglementer le secteur privé. Je présente maintenant un rapport plus détaillé sur les lois provinciales de nature essentiellement similaires.

Comme j'en discute plus loin, chaque province a des lois sectorielles qui contiennent des dispositions assurant une protection limitée des renseignements personnels et certaines provinces ont adopté des lois détaillées traitant des renseignements personnels en matière de santé. Ces lois spécifiques à un secteur fournissent une protection importante mais fragmentaire.

Quelques provinces ont adopté des mesures préliminaires en vue de présenter une loi détaillée visant à contrôler la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels dans le secteur privé. D'autres provinces envisagent l'adoption de lois similaires. De telles lois subsumeraient certaines lois spécifiques à un secteur. En attendant de voir quelles provinces adopteront de telles lois, je m'abstiendrai de commenter la législation spécifique à un secteur.

Toutefois, je profite de cette occasion pour présenter mon évaluation de la loi détaillée pour le secteur privé du Québec, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

Contexte

L'article 26(2)(b) de la *LPRPDÉ* confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'émettre un décret :

> « s'il est convaincu qu'une loi provinciale essentiellement similaire à la présente partie s'applique à une organisation – ou catégorie d'organisations – ou à une

activité – ou catégorie d'activités –, exclure l'organisation, l'activité ou la catégorie de l'application de la présente partie à l'égard de la collecte, de l'utilisation ou de la communication de renseignements personnels qui s'effectue à l'intérieur de la province en cause. »

Le but de cette disposition est de permettre aux provinces et aux territoires de réglementer les pratiques de gestion des renseignements personnels des organismes gérant des affaires à l'intérieur de leurs frontières.

Lorsque le Gouverneur en conseil émet un décret déclarant que la législation est essentiellement similaire, seuls les renseignements personnels qui sortent de la province ou du pays sont assujettis à la *LPRPDÉ*. La *LPRPDÉ* continue à s'appliquer, dans les limites d'une province, aux activités d'organisations qui relèvent de la compétence fédérale, telles les opérations bancaires, la radiotélévision, les télécommunications et les transports.

La *LPRPDÉ* ne fournit pas de conseils portant sur les critères à utiliser pour déterminer si la législation adoptée par une province est essentiellement similaire. La loi ne fournit pas non plus de conseils sur le processus pouvant déterminer la nature essentiellement similaire.

Ma définition de la nature « essentiellement similaire »

En évaluant les lois provinciales, j'interprète « essentiellement similaire » comme égal ou supérieur à la *LPRPDÉ* en ce qui touche le niveau et la qualité accordés à la protection de la vie privée. La loi fédérale est le seuil ou le plancher. Une loi provinciale en matière de protection de la vie privée doit être au moins aussi bonne, sans quoi elle n'est pas essentiellement similaire.

Pour être considérée essentiellement similaire, toute loi provinciale doit comprendre, au bas mot, les dix principes établis dans l'Annexe I de la *LPRPDÉ*. Bien que je sois d'avis que les dix principes de ce code sont interdépendants et également importants, je considère que le consentement et les droits d'accès et de correction, de même que le critère de la personne raisonnable, sont les composantes principales en vue de faire une évaluation de la nature essentiellement similaire. De plus, toute loi provinciale devra être assortie de mécanismes efficaces de surveillance et de recours.

Consentement

La loi fédérale précise que le consentement doit être éclairé et qu'une organisation peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels sur une personne seulement avec le consentement de la personne, sauf dans certaines circonstances stipulées dans la loi.

Une fois recueillis, les renseignements personnels peuvent seulement être communiqués pour la raison pour laquelle le consentement a été accordé, sauf dans certaines circonstances établies par la loi.

Critère de la personne raisonnable

Le critère de la personne raisonnable impose une autre contrainte importante aux organisations. La loi prévoit que la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels doivent se faire seulement aux fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances. Ce critère empêche les organisations d'énoncer en des termes trop larges ou vagues les fins auxquels renseignements sont recueillis.

Droits d'accès et de correction

Les individus doivent avoir le droit d'accéder aux renseignements personnels que les organisations détiennent à leur sujet et de corriger toute inexactitude (ou signaler tout désaccord et le fournir à toute partie qui a reçu les renseignements).

Surveillance

Lorsqu'un individu est d'avis que ses droits de protection de la vie privée ont été violés ou que la loi sur la protection de la vie privée n'a pas été respectée, cet individu doit pouvoir déposer une plainte auprès d'un organisme de surveillance pleinement indépendant qui est investi du mandat précis de régler les plaintes, de mener des enquêtes exhaustives, de soumettre à la médiation et à la conciliation, de formuler des recommandations ou de prendre des ordonnances. Un tel organisme de surveillance doit également être investi de pouvoirs d'enquête complets afin de saisir des documents, de pénétrer dans des locaux, de contraindre à témoigner et de prendre l'initiative de vérification des pratiques d'une organisation.

Recours

À la suite d'une plainte et de la publication de mon rapport, la loi fédérale permet au plaignant (ou à moi-même directement) de demander une audience à la Cour fédérale du Canada. Le plaignant ou moi-même pouvons demander à la Cour d'ordonner à l'organisation en question de corriger ses pratiques de traitement de l'information et de rendre publiques les mesures adoptées. Il est possible de demander à la cour de dédommager le plaignant.

Il est possible d'en appeler des décisions de la Cour fédérale auprès de la Cour d'appel fédérale et auprès de la Cour suprême du Canada sur autorisation.

Il doit y avoir des dispositions équivalentes en matière de recours dans toutes les lois provinciales qui se prétendent « essentiellement similaires ».

Processus d'Industrie Canada pour évaluer la nature « essentiellement similaire »

À la suite de discussions avec mon bureau, le ministère de l'Industrie a publié un avis dans la *Gazette du Canada*, partie I (22 septembre 2001) établissant le processus que le ministère va utiliser pour déterminer si les lois provinciales/territoriales seront jugées essentiellement similaires.

Le processus sera enclenché par une province, un territoire ou un organisme avisant le ministre de l'Industrie de la loi qui, à son avis, est essentiellement similaire à la *LPRPDÉ*. Le Ministre peut aussi agir de son propre chef et recommander au gouverneur en conseil de désigner une loi provinciale ou territoriale comme essentiellement similaire.

Le Ministre doit obtenir le point de vue du Commissaire à la protection de la vie privée en vue de déterminer si la législation est essentiellement similaire et il utilisera ce point de vue dans la soumission au gouverneur en conseil.

Le processus offre également une occasion au public et aux parties intéressées de commenter la législation dont il est question.

Selon l'avis publié dans la *Gazette du Canada*, le Ministre s'attend à ce que les lois essentiellement similaires des provinces ou des territoires comportent ce qui suit :

- qu'elles intègrent les dix principes de l'Annexe 1 de la *LPRPDÉ*;
- qu'elles prévoient un mécanisme de surveillance et de recours indépendant et efficace comportant les pouvoirs d'enquêter; et
- qu'elles restreignent la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels à des fins qui sont adéquates ou légitimes.

Lois provinciales s'appliquant au secteur public

Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est entrée en vigueur en avril 2001. À l'Île-du-Prince-Édouard, la *Loi sur l'accès à l'information et la vie privée* a reçu la sanction royale le 15 mai 2001 et entrera en vigueur en novembre 2002. Grâce à l'introduction et à l'adoption de ces deux lois, chaque province et territoire du Canada, sauf Terre-Neuve et le Labrador, accorde maintenant une protection législative aux renseignements personnels détenus par les ministères et les organismes gouvernementaux.

Lois provinciales s'appliquant au secteur privé

À ce jour, le Québec est la seule province au Canada qui a adopté une loi d'ensemble s'appliquant aux renseignements personnels dans le secteur privé. La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* est entrée en vigueur, à quelques exceptions près, le 1er janvier 1994. La loi établit des dispositions détaillées qui élargissent et rendent exécutoires les droits à la protection de la vie privée en matière de renseignements personnels prévus aux articles 35 à 41 du Code civil du Québec.

Quatre autres gouvernements provinciaux, le Nouveau-Brunswick, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario, ont étudié les options législatives pour une réglementation exhaustive de la collecte, de l'utilisation et de la communication des renseignements personnels dans le secteur privé.

En mai 1998, le ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick a publié le *Droit à la vie privée : deuxième document de travail*. Un des buts de ce document était d'« [examiner] le bien-fondé de l'adoption de mesures législatives pour le secteur privé et [d'en étudier] le contenu possible ». Le premier document de travail traitait de la législation dans le secteur public.

Le ministère de la Consommation et des Corporations du Manitoba a publié en mars 1999 un document de travail intitulé *La protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Ce document a été suivi d'une série de consultations publiques à travers le Manitoba.

En octobre 1999, le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié un document de travail intitulé *Protecting Personal Privacy in the Private Sector*. Un comité spécial sur la confidentialité des renseignements a tenu des audiences publiques sur le document de travail en janvier 2000.

Ces documents de travail ont été publiés par des gouvernements qui ont depuis été défaits aux élections. Cependant, en février 2002, le nouveau ministre des « Services de gestion » de la Colombie-Britannique a déclaré que le gouvernement avait l'intention de présenter un projet de loi visant à protéger les renseignements personnels détenus par le secteur privé.

Le gouvernement de l'Ontario a publié en juillet 2000 un document de travail discutant de la possibilité d'adopter une loi ontarienne sur la protection de la vie privée. Le 4 février 2002, cette étape a été suivie d'un avant-projet de loi émis pour fins de consultation externe. Le nouveau document législatif s'appelle la *Loi de 2002 sur la protection des renseignements personnels*.

Le document publié par le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises se veut à la fois un projet de loi et un document de consultation. Les citoyens et les organisations de la province ont été invités à faire part de leurs commentaires sur cet avant-projet de loi avant le 31 mars 2002. Le document contient 19 séries de questions afin d'aider les personnes et les organismes à formuler leurs commentaires.

La loi proposée s'appliquera au secteur privé, au secteur de la santé et à des entités comme les organismes de bienfaisance, les associations professionnelles, les groupes religieux et les universités. La loi ne s'appliquera pas à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels obtenus à des fins personnelles non commerciales; elle ne s'appliquera pas à la collecte, à l'utilisation et à la communication de renseignements personnels obtenus par une organisation à des fins artistiques, journalistiques ou littéraires. De même, la *LPRPDÉ* ne s'applique pas aux renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués à ces fins.

Lois provinciales s'appliquant à des secteurs précis

Plusieurs lois provinciales sectorielles comportent des dispositions sur la protection des renseignements personnels. Chaque province sauf le Nouveau-Brunswick possède des lois traitant de l'évaluation du crédit des consommateurs. Ces lois imposent généralement l'obligation aux agences d'évaluation du crédit d'assurer l'exactitude de l'information, fixent des limites à la communication des renseignements et donnent aux consommateurs le droit d'avoir accès aux renseignements et d'en contester l'exactitude.

Plusieurs lois imposent des obligations qui restreignent la communication de renseignements. Plusieurs provinces ont adopté des lois qui imposent des restrictions à la communication de renseignements personnels par des détectives privés. Les lois régissant les coopératives d'épargne et de crédit contiennent généralement des dispositions sur la confidentialité des renseignements ayant trait aux transactions des membres. Un grand nombre de lois provinciales contiennent des dispositions sur la confidentialité des renseignements personnels recueillis par des professionnels.

Le secteur de la santé

Les provinces de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan ont toutes adopté des lois sur la protection de la vie privée dans le domaine de la santé. Les lois du Manitoba et de l'Alberta sont actuellement en vigueur. La Saskatchewan n'a pas encore annoncé la date d'entrée en vigueur de sa loi.

Les trois lois établissent des règles pour la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels en matière de santé. Chacune prévoit des droits d'accès et de correction ainsi que le droit de demander un examen par un organisme de surveillance qui peut faire enquête sur les plaintes.

Ces lois s'appliquent aux renseignements personnels sur la santé détenus par les ministères provinciaux, les hôpitaux, les professions de la santé réglementées (comme les médecins, les pharmaciens, les dentistes, les infirmières), les laboratoires et autres installations de soins de santé.

Au Québec, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* traite des renseignements sur la santé dans le secteur privé. Elle s'applique à toutes les entreprises au Québec, notamment les organismes du secteur privé qui fournissent des soins de santé ainsi qu'à tout professionnel qui exploite un cabinet. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* du Québec s'applique au reste du secteur de la santé.

La Colombie-Britannique ne dispose pas de loi sectorielle en santé, mais sa loi relative au secteur public, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, traite des renseignements sur la santé détenus par tous les organismes de santé financés par des fonds publics et les par fournisseurs de soins de santé, y compris les cliniques, les universités et les hôpitaux.

En 1995, la portée de la loi a été étendue de façon à couvrir tous les organismes professionnels autogérés. Ces organismes comprennent le *College of Physicians and Surgeons*, le *College of Dental Surgeons*, le *College of Pharmacists*, la *Registered Nurses Association* et le *Health Professions Council*. Les praticiens en pratique privée, en cliniques privées et en laboratoires ne sont pas visés par la loi.

En décembre 2000, l'Ontario a présenté le projet de loi 159, la *Loi sur la protection des renseignements médicaux personnels*. Ce projet de loi est resté au Feuilleton en raison de la prorogation de l'assemblée législative provinciale le 2 mars 2001.

L'Ontario a maintenant décidé d'intégrer des dispositions précises en matière de santé dans sa loi générale à l'intention du secteur privé, la *Loi de 2002 sur la protection des renseignements personnels*. L'avant-projet de loi prévoit qu'elle s'appliquera à tous les fournisseurs de soins de santé sauf les guérisseurs autochtones et spirituels et les sages-femmes œuvrant au sein de leur propre collectivité.

Pour l'instant et jusqu'au 1er janvier 2004, la *LPRPDÉ* ne s'applique pas à la collecte, à l'utilisation ou à la communication intra provinciale des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales effectuées par des organismes assujettis aux lois provinciales. À mesure que le 1er janvier 2004 approche, les intentions des provinces deviendront peut-être plus claires.

Dans ce contexte, je vais maintenant commenter la seule loi provinciale actuellement en vigueur traitant de façon exhaustive de la question des renseignements personnels dans le secteur privé, soit la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* du Québec.

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ DU QUÉBEC

Au Québec, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (la *Loi*) est structurée d'une façon très différente de la *LPRPDÉ*. Toutefois, l'objectif global et l'intention générale des deux lois sont similaires. Les deux lois se fondent sur les *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel* de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

En général, les deux lois sont similaires en termes de portée et d'application : les définitions de renseignements personnels sont similaires, les deux s'appliquent aux renseignements sur les employés et les deux prévoient une exception journalistique, bien que l'exception prévue à la *LPRPDÉ* englobe aussi les fins artistiques et littéraires. La différence la plus importante en termes d'application est que la *Loi* du Québec s'applique aussi aux organisations non commerciales. (La *Loi* du Québec utilise le terme « entreprises » et personnes. Dans le présent document, j'utilise « organisations » pour assurer l'uniformité).

Le gouvernement du Québec a présenté un projet de loi en vue de modifier la *Loi* du Québec. Les modifications les plus importantes comprennent notamment les points suivants :

- Les renseignements personnels détenus par des ordres professionnels seront couverts;
- Une organisation est tenue d'adopter des mesures spéciales pour aider les personnes handicapées à avoir accès aux renseignements à leur sujet;
- Une organisation peut exiger paiement des frais des mesures spéciales prises pour assurer l'accès;
- Le consentement n'est pas nécessaire pour les communications aux fins d'archives;
- Le consentement n'est pas nécessaire pour la communication de renseignements de plus de 100 ans ou qui ont trait à une personne décédée depuis plus de 30 ans;
- Aucun renseignement sur la santé ne peut être communiqué sans consentement selon une méthode qui permet d'identifier une personne à moins que le renseignement ne date de plus de 100 ans;
- Le consentement n'est pas nécessaire pour la communication de renseignements personnels considérés comme publics par la loi; et
- L'obligation pour une organisation d'assurer le respect de la *Loi* du Québec lors de la communication de renseignements à l'extérieur du Québec s'applique à tout renseignement et non seulement aux renseignements sur les résidants du Québec.

Tout compte fait, les modifications proposées, si elles sont adoptées, permettront de renforcer la *Loi*, sauf en ce qui a trait aux nouvelles communications sans consentement. Toutefois, ces communications correspondent en général à celles comprises dans la *LPRPDÉ*.

En plus de la *Loi* du Québec et de l'autre acte législatif à l'intention du secteur public, le Code civil du Québec et la Charte des droits et libertés de la personne du Québec prévoient des droits importants en matière de protection de la vie privée. Le Code civil a été complètement mis à jour en 1993. Les articles 35 à 41 du Code traitent spécifiquement de la protection de la vie privée. Les articles 35 et 36 discutent de la protection de la privée territoriale, par exemple, le harcèlement criminel et définissent un délit général d'atteinte à la vie privée. Les articles 37 à 41 contiennent des principes sur la protection des données générales comme l'imposition de limites à la collecte, les exigences de consentement ainsi que les droits d'accès et de correction.

Évaluation de la nature essentiellement similaire

Lors de l'évaluation de la *Loi*, j'ai recherché les dix principes établis dans l'Annexe 1 de la *LPRPDÉ*. J'ai particulièrement mis l'accent sur cinq composantes de la *LPRPDÉ* : le consentement, le critère de la personne raisonnable, les droits d'accès et de correction, la surveillance et les recours.

Les dix principes

Les dix principes sont clairement présents dans la *Loi* du Québec sauf pour ce qui est du principe de responsabilité et du principe de transparence.

Le principe de responsabilité se lit comme suit :

> « Une organisation est responsable des renseignements personnels dont elle a la gestion et doit désigner une ou des personnes qui devront s'assurer du respect des principes énoncés ci-dessous. »

Le principe de la transparence se lit comme suit :

> « Une organisation doit faire en sorte que des renseignements précis sur ses politiques et ses pratiques concernant la gestion des renseignements personnels soient facilement accessibles à toute personne. »

Aucune disposition de la *Loi* du Québec n'exige précisément qu'une organisation désigne une personne responsable. Toutefois, la *Loi* établit un processus clair en matière de responsabilité. Les organisations ne peuvent recueillir de renseignements qu'à des fins sérieuses et légitimes, elles sont tenues de protéger les renseignements et peuvent être tenues responsables si elles n'arrivent pas à respecter les exigences de la *Loi*.

La *Loi* du Québec ne contient aucune disposition assurant que les organismes seront « transparents dans leurs politiques et leurs pratiques ». Deux articles de la *Loi* du Québec touchent indirectement la transparence. L'article 79 exige que « l'agent de renseignements personnels » (les agences d'évaluation du crédit) fassent connaître leurs activités au public par voie d'avis publiés périodiquement dans la presse. L'article 8 exige qu'une organisation qui recueille des renseignements personnels auprès d'une personne l'informe de l'objet du dossier, de l'utilisation qui sera faite des renseignements, des catégories de personnes qui y auront accès dans l'entreprise, de l'endroit où sera détenu le dossier et des droits d'accès ou de correction.

Consentement

La *LPRPDÉ* comporte les exigences suivantes :

> « Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire. » (principe 4.3)
>
> « Il faut obtenir le consentement de la personne concernée avant de recueillir des renseignements personnels à son sujet et d'utiliser ou de communiquer les renseignements recueillis. » (principe 4.3.1)

La *Loi* du Québec contient les énoncés suivants :

> « La personne qui recueille des renseignements personnels sur autrui doit les recueillir auprès de la personne concernée, à moins que celle-ci ne consente à la collecte auprès de tiers. » (article 6)
>
> « Le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.
>
> Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet. » (article 14)

L'article 14 de la *Loi* du Québec ne mentionne pas la collecte, ce qui semble autoriser implicitement une collecte sans consentement. Toutefois, l'article 6 exige que les renseignements soient recueillis de la personne concernée à moins que cette dernière consente à la collecte auprès de tiers, ce qui revient effectivement à une exigence de consentement. (Si le renseignement est fourni par la personne concernée, on suppose le consentement). En outre, on a proposé une modification qui ajouterait le mot collecte à l'article 14. Si elle est adoptée, cette modification aura l'effet bénéfique de rendre la *Loi* encore plus claire.

Le terme « manifeste » dans l'article 14 de la *Loi* du Québec veut dire clair, sans équivoque et précis. En général, le mot « éclairé » correspond à l'exigence de la *LPRPDÉ* que le consentement soit accompagné de la connaissance de la fin ou des fins pour laquelle ou lesquelles les renseignements seront utilisés (principe 4.3.2). La *Loi* du Québec exige que le consentement soit libre : la *LPRPDÉ* (principe 4.4.2) stipule que le consentement pour la collecte ne doit pas être obtenu par un subterfuge alors que le principe 4.3.3 précise qu'une organisation ne peut pas exiger le consentement d'une personne pour la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements autres que ceux qui sont nécessaires pour réaliser les fins légitimes et explicitement indiquées.

Tout compte fait, l'exigence générale de consentement contenue dans la *Loi* du Québec est au moins aussi rigoureuse que dans la *LPRPDÉ*.

La *LPRPDÉ* et la *Loi* du Québec comprennent toutes les deux des exceptions permettant la collecte, l'utilisation ou la communication sans consentement.

La *Loi* du Québec prévoit qu'une organisation ne peut recueillir sans consentement des renseignements personnels auprès d'un tiers que si la *Loi* l'autorise ou si les renseignements personnels sont recueillis pour une raison sérieuse et légitime. Dans ce dernier cas, une des conditions suivantes doit s'appliquer : il n'est pas possible de recueillir directement de la personne « en temps utile » ou la collecte auprès d'un tiers est nécessaire pour assurer l'exactitude des renseignements.

Contrairement à la *LPRPDÉ*, la *Loi* du Québec ne contient pas de circonstances clairement définies expliquant dans quelles circonstances les renseignements peuvent être utilisés sans consentement. Toutefois, certaines communications sans consentement dont il est question plus loin, telles les listes nominatives, les renseignements communiqués à des fins de recherche ou dans le but de recouvrer une dette, comportent aussi une utilisation sans consentement.

En ce qui a trait à la communication sans consentement, la *LPRPDÉ* nomme 14 circonstances tandis que la liste de la *Loi* du Québec en comporte un peu moins. Une différence importante à souligner est l'exception de la liste nominative dans la *Loi* du Québec. Une liste nominative est simplement une liste de marketing qui comprend des noms, des adresses et des numéros de téléphone. La *Loi* du Québec permet à une organisation de communiquer sans consentement une liste nominative à un tiers si le contrat empêche l'utilisation des renseignements à une fin autre que « des fins de prospection commerciale ou philanthropique », les personnes concernées dans les listes peuvent faire retrancher ces renseignements de la liste et la communication « ne porte pas atteinte à la vie privée des personnes concernées ». Cette dernière réserve

vise vraisemblablement des situations où la source de la liste, par exemple un magazine, pourrait peut-être révéler des renseignements sensibles comme des problèmes de santé.

Dans certains cas, lorsque les renseignements sont communiqués sans consentement, par exemple à des fins de recherches ou pour le recouvrement de dettes, la *Loi* du Québec exige que ces communications soient inscrites au dossier de la personne. En vertu de la *LPRPDÉ*, une organisation doit informer le Commissaire avant de communiquer sans consentement des renseignements à des fins statistiques ou à des fins d'étude ou de recherche érudites. De façon plus générale, en vertu du principe 4.9.1, toute organisation doit fournir à la personne concernée, sur demande, une liste des tiers auxquels des renseignements personnels ont été communiqués.

Les deux documents législatifs contiennent des exemptions relativement larges permettant la communication sans consentement à des fins d'application de la loi.

Dans leur ensemble, les situations où le consentement n'est pas nécessaire pour la collecte, l'utilisation ou la communication sont à peu près similaires dans les deux lois.

Droits d'accès et de correction

La *Loi* du Québec accorde un droit d'accès rigoureux. En réponse à une demande écrite, une organisation doit « confirmer l'existence du dossier et lui donner communication des renseignements personnels la concernant ». L'organisation est tenue de donner suite à une demande d'accès ou de correction au plus tard dans les 30 jours de la date de la demande et à l'heure actuelle, il n'existe pas de droit de prolongation. (La *LPRPDÉ* permet une prolongation pour certains motifs déterminés à condition que la personne en soit informée.) Aucun frais ne peut être exigé pour l'accès à l'information mais des frais raisonnables peuvent être exigés pour la reproduction ou la transmission de l'information.

Certaines exceptions s'appliquent à l'accès. L'exception générale la plus large est établie à l'article 39 du Code civil et permet l'interdiction de l'accès lorsqu'il y a « un intérêt sérieux et légitime à le faire ». Les autres exceptions à l'accès dans la *Loi* du Québec sont similaires à celles contenues dans la *LPRPDÉ*. Contrairement à la *LPRPDÉ*, la *Loi* du Québec ne comprend pas d'exception portant sur les « renseignements commerciaux confidentiels ».

Le recours de la Commission à l'ordre public pour un différend lié à l'accès est rapide, peut s'effectuer dans le comté de résidence du demandeur et n'est utilisé que si le Commissaire ne peut pas arriver à réussir une médiation pour régler la mésentente.

En fin de compte, les droits d'accès et de correction de la *Loi* du Québec sont au moins aussi rigoureux que ceux de la *LPRPDÉ*.

En ce qui a trait à la correction, lorsqu'il y a une mésentente portant sur une demande de correction, c'est l'organisation qui conserve le dossier qui doit prouver que le dossier n'a pas besoin d'être corrigé. Dans la *LPRPDÉ*, le fardeau de la preuve incombe à la personne.

Surveillance

La Commission d'accès à l'information (la Commission) est dotée du pouvoir d'administrer la loi.

La Commission a le pouvoir :

- de recevoir les plaintes;
- d'ouvrir les enquêtes;
- d'imposer la production de l'information;
- de visiter des locaux;
- d'examiner et de faire des copies de renseignements pertinents;
- de déterminer ses propres procédures d'enquête;
- de servir de médiateur en cas de mésententes;
- de refuser d'examiner une plainte qu'elle juge frivole ou faite de mauvaise foi;
- de recommander des mesures de correction adéquates pour assurer la protection des renseignements personnels;
- d'ordonner des mesures de réparation;
- d'établir des délais pour la mise en œuvre de ces mesures;
- de divulguer des renseignements relatifs à la non-conformité d'une organisation; et
- d'émettre des décisions finales sur des questions de fait.

La Commission est tenue de rendre des décisions par écrit pour toute mésentente qui lui est soumise.

La Commission possède tous les pouvoirs d'un tribunal.

Les pouvoirs du Commissaire à la protection de la vie privée en vertu de la *LPRPDÉ* sont similaires à ceux de la Commission d'accès à l'information sauf que le Commissaire ne peut pas émettre d'ordonnances.

La *Loi* du Québec accorde à la Commission des pouvoirs rigoureux de surveillance qui sont au moins égaux aux pouvoirs accordés au Commissaire fédéral à la protection de la vie privée en vertu de la *LPRPDÉ*.

Recours

Comme on l'a mentionné plus haut, la Commission possède des pouvoirs considérables. En ce qui touche les recours, son autorité comprend le pouvoir :

- d'émettre toute ordonnance qu'elle juge adéquate pour protéger les droits des parties et juger toute question de fait ou de droit;
- d'ordonner à une personne qui détient des renseignements ou à une entreprise de communiquer ou de corriger les renseignements personnels ou de ne pas le faire;

- après une demande, de recommander ou d'ordonner l'application de mesures de correction qui sont adéquates pour la protection des renseignements personnels; et
- de désigner une personne pour « tenter d'amener les parties à s'entendre ».

Toute ordonnance de la Commission est exécutoire au même titre que l'ordonnance d'un tribunal.

Sur autorisation, il est possible d'interjeter appel des ordonnances de la Commission auprès de la Cour du Québec sur toute question portant sur le droit ou la compétence. La décision de la Cour du Québec est sans appel.

Les organisations qui recueillent, conservent, communiquent à des tiers ou utilisent des renseignements personnels en contravention de la *Loi* sont passibles d'amendes de 1 000 $ à 10 000 $ pour une première infraction et de 10 000 $ à 20 000 $ pour des infractions subséquentes. Dans le cas d'agents de renseignements personnels, les amendes varient de 6 000 $ à 12 000 $ pour une première infraction et de 10 000 $ à 20 000 $ pour toute infraction subséquente.

En vertu de la *LPRPDÉ*, trois infractions sont assujetties à une amende :

- le défaut de conserver des renseignements qui font l'objet d'une demande d'accès;
- le congédiement ou le harcèlement d'un employé dénonciateur; et
- le fait d'entraver la tenue d'une enquête ou d'une vérification par le Commissaire.

Les contrevenants peuvent se voir imposer des amendes s'élevant jusqu'à 10 000 $ pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou jusqu'à 100 000 $ pour une mise en accusation.

Les personnes lésées peuvent exiger une réparation et des dommages en vertu du Code civil ou de la *Loi* du Québec portant sur le secteur privé, sauf pour les questions ayant trait aux droits d'accès et de correction. Le Code civil transfère spécifiquement la responsabilité de cet élément à la *Loi*. Pour demander réparation en vertu du Code civil, il faut intenter une poursuite, avec tous les coûts et tous les avantages financiers possibles que cette démarche comporte. Une demande de réparation en vertu de la *Loi* est beaucoup plus facile et moins coûteuse mais n'est pas nécessairement aussi efficace, d'aussi grande portée ou intéressante d'un point de vue fiinancier, en supposant que la personne gagne.

La *LPRPDÉ* accorde au Commissaire à la protection de la vie privée une latitude considérable en ce qui touche l'aide aux personnes qui ont déposé une plainte et qui désirent s'adresser à la Cour fédérale.

La comparaison des dispositions de recours entre les deux textes juridiques est difficile à cause du rôle du Code civil et parce que les pouvoirs et les rôles de la Commission et du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada diffèrent. Toutefois, je suis d'avis que les dispositions en matière de recours dans la *Loi* du Québec sont aussi efficaces que celles dans la *LPRPDÉ*.

Critère de la personne raisonnable

Le critère de la personne raisonnable dans la *LPRPDÉ* énonce à l'article 5 (3) que :

« L'organisation ne peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels qu'à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances. »

Une des raisons pour lesquelles le critère de la personne raisonnable a été ajouté au cours du processus législatif était d'empêcher les organisations d'énoncer en des termes trop larges ou vagues les fins auxquelles des renseignements sont recueillis. Le critère de la personne raisonnable comble avec succès une lacune du Code de la CSA (Annexe 1). Même avec consentement, une organisation ne peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels qu'à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

La *Loi* du Québec ne comporte pas de critère de la personne raisonnable comme tel, mais elle précise qu'une organisation ne peut constituer un dossier sur une autre personne que si elles a un intérêt sérieux et légitime à le faire et stipule que les renseignements recueillis doivent être nécessaires à l'objet du dossier (articles 4 et 5).

L'article 9 précise que nul ne refusera d'acquiescer à une demande de bien ou de service ni à une demande relative à un emploi à cause du refus de la personne qui formule la demande de lui fournir un renseignement personnel sauf dans l'une ou l'autre des circonstances prévues par la loi. En cas de doute, un renseignement personnel est considéré comme non nécessaire. Cette dernière disposition transfère à l'organisation le fardeau de la preuve de justification de la collecte.

Bien que la *Loi* du Québec n'utilise pas le terme « personne raisonnable », je crois que les dispositions citées plus haut sont d'intention et d'effet similaires en ce qui a trait à la limitation de la collecte, de l'utilisation et de la communication non nécessaires.

Conclusion

En me fondant sur l'analyse qui précède, je crois que la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* du Québec est essentiellement similaire à la *LPRPDÉ* en ce qui a trait à l'étendue avec laquelle elle protège les renseignements personnels.